1. O Regulamento n.° 857/84, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição suplementar sobre o leite, completado pelo Regulamento n.° 1371/84, deve ser interpretado no sentido de que, para fixação das quantidades de referência previstas no artigo 2.° desse regulamento, os Estados-membros só são autorizados a ter em consideração a situação dos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não entregaram leite durante o ano de referência escolhido, se esses produtores preencherem, em cada caso individual, as condições específicas previstas pelo Regulamento n.° 857/84 e se os Estados-membros tiverem quantidades de referência disponíveis para esse efeito.

2. Dado que nem as disposições nem os considerandos do Regulamento n.° 1078/77 mostram que o compromisso de não comercialização do leite, assumido nos termos deste regulamento, pode implicar, no seu termo, a impossibilidade de os produtores envolvidos retomarem as entregas de leite, o facto de, devido ao seu compromisso, estes poderem ser excluídos, totalmente e durante todo o período de aplicação de uma nova regulamentação que institui uma imposição suplementar sobre o leite, da atribuição de uma quantidade de referência nos termos desta última regulamentação, atenta contra a confiança legítima que esses produtores poderiam depositar no carácter limitado dos efeitos do regime de prémios de não comercialização a que ficavam sujeitos.

Por conseguinte, o Regulamento n.° 857/84, completado pelo Regulamento n.° 1371/84, é inválido na medida em que não prevê a atribuição duma quantidade de referência aos produtores que, em cumprimento de um compromisso assumido nos termos do Regulamento n.° 1078/77, não entregaram leite durante o ano tomado como referência pelo Estado-membro em causa.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 120/86 *

I — Matéria de facto e fase escrita do processo

1. *A regulamentação comunitária aplicável*

a) O Regulamento n.° 1078/77 do Conselho, de 17 de Março de 1977, que institui um regime de prémios de não comercialização do leite e dos produtos lácteos e de reconversão dos efectivos bovinos de orientação leiteira (JO L 131, p. 1; EE 03, F 12, p. 143), tinha instaurado, entre outros, um sistema de prémios de não comercialização, a ser concedidos a pedido de qualquer produtor de leite que se comprometesse a não entregar, a título gratuito ou oneroso e durante um período de cinco anos, leite ou produtos lácteos provenientes da sua exploração (artigos 1.° e 2.°). De acordo com o seu sexto considerando, o Regulamento

* Língua do processo: neerlandês.

n.° 1078/77 visava, por um lado, restabelecer o equilíbrio no mercado dos produtos em questão e, por outro, efectuar as modificações necessárias ao bom funcionamento do mercado comum.

Este regulamento faz parte de um conjunto de medidas destinadas a restabelecer o equilíbrio no mercado do leite, entre as quais se contam, nomeadamente, a taxa de co-responsabilidade introduzida pelo Regulamento n.° 1079/77 do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativo a uma taxa de co-responsabilidade e a medidas destinadas a alargar os mercados no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 131, p. 6; EE 03 F 12, p. 148) e a imposição suplementar instituída, por cinco anos, pelo Regulamento n.° 856/84 do Conselho, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F 30, p. 61). É esta última medida que está em causa no presente processo.

b) Nos termos do artigo 1.° do referido Regulamento n.° 856/84, a imposição suplementar incide sobre as quantidades de leite entregues que excedam uma quantidade de referência a determinar. Este regime é posto em prática em cada região do território dos Estados-membros, de acordo com uma das fórmulas seguintes (n.° 1):

— segundo a fórmula A, a imposição é paga pelos produtores de leite relativamente às quantidades de leite que entreguem a um comprador e que excedam uma quantidade de referência a determinar (fórmula produtor);

— segundo a fórmula B, a imposição é paga pelos compradores de leite ou de outros produtos lácteos (centrais leiteiras ou fábricas de lacticínios) relativamente às quantidades de leite entregues pelos produtores e que excedam a quantidade de referência a determinar. Por seu lado, o comprador que deve a imposição tem de a repercutir apenas sobre os produtores que aumentaram as suas entregas, proporcionalmente ao seu contributo para a ultrapassagem da quantidade de referência do comprador (fórmula comprador).

c) As regras gerais para a aplicação da imposição suplementar constam do Regulamento n.° 857/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação da imposição referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68, no sector do leite e produtos lácteos (JO L 90, p. 13; EE 03 F 30 p. 64), com as alterações nele introduzidas. Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, deste regulamento, a imposição suplementar é fixada em 75 % do preço indicativo do leite, caso seja aplicada a fórmula A (fórmula produtor), e em 100 % do preço indicativo do leite, quando se aplique a fórmula B (fórmula comprador).

O Regulamento n.° 857/84 fixa também a quantidade de referência indicada no Regulamento de base n.° 856/84, isto é, a quantidade isenta da imposição suplementar. Esta é, em princípio, igual à quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue por um produtor (fórmula A) ou adquirida por um comprador (fórmula B) durante o ano civil de 1981, aumentada de 1 % (artigo 2.°, n.° 1). Contudo, os Estados-membros podem determinar que, no seu território, a quantidade de referência seja igual à quantidade de leite ou de equivalente de leite entregue ou adquirida durante o ano civil de 1982 ou de 1983, afectada de um coeficiente percentual calculado de modo a não ultrapassar a quantidade garantida. Este coeficiente percentual pode ser modulado em função do nível de entregas de certas categorias de devedores, da evolução das entregas em determinadas regiões entre 1981 e 1983 ou da evolução das entregas de certas categorias de devedores durante o mesmo período (artigo 2.°, n.° 2).

Devem ser igualmente mencionados os artigos 3.°, 4.° e 4.°-A do Regulamento n.° 857/84, que permitem aos Estados-membros ter em conta determinadas situações especiais aquando da fixação das quantidades de referência ou atribuir quantidades de referência específicas ou suplementares.

Assim, nos termos do artigo 3.°, os Estados-membros podem conceder quantidades de referência específicas aos produtores que tenham subscrito um plano de desenvolvimento da produção leiteira, entregue antes de 1 de Março de 1984, ou que tenham efectuado investimentos sem plano de desenvolvimento (alínea 1), bem como aos jovens agricultores que tenham iniciado a sua actividade depois de 31 de Dezembro de 1980 (alínea 2). A pedido dos produtores cuja produção de leite tenha sido afectada, de modo sensível, por acontecimentos excepcionais (catástrofe natural, destruição acidental do activo da exploração, epizootia) durante o ano de referência escolhido, será considerado como referência um outro ano civil do período compreendido entre 1981 e 1983 (alínea 3).

O artigo 4.°, n.° 1, permite aos Estados-membros, a fim de conseguirem a reestruturação da produção de leite, conceder, entre outras vantagens, quantidades de referência suplementares aos produtores que realizem um plano de desenvolvimento aprovado após a entrada em vigor do Regulamento n.° 857/84 (1 de Abril de 1984) [alínea b)] e aos produtores que exerçam a actividade agrícola a título principal [alínea c)].

O artigo 4.°-A, inserido pelo Regulamento modificativo n.° 590/85 do Conselho, de 26 de Fevereiro de 1985 (JO L 68, p. 1; EE 03 F 33, p. 247), autoriza os Estados-membros, inicialmente para o primeiro período de doze meses de aplicação do regime (1 de Abril de 1984 a 31 de Março de 1985), a conceder as quantidades de referência não utilizadas aos produtores ou compradores da mesma região e, se necessário, de outras regiões. Esta autorização foi prorrogada por duas vezes, em último lugar até 31 de Março de 1987, pelo artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento modificativo n.° 1343/86 do Conselho, de 6 de Maio de 1986 (JO L 119, p. 34).

Finalmente, deve recordar-se que o artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84, com as alterações nele introduzidas pelo Regulamento n.° 590/885, contém regras relativas à transferência das quantidades de referência em caso de venda, arrendamento, transmissão por herança ou expropriação de uma exploração.

d) As regras de aplicação da imposição suplementar foram estabelecidas pelo Regulamento n.° 1371/84 da Comissão, de 16 de Maio de 1984, que fixa as regras de aplicação da imposição suplementar referida no artigo 5.°-C do Regulamento (CEE) n.° 804/68 (JO L 132, p. 11; EE 03 F 30, p. 208), com as modificações nele introduzidas.

2. *A regulamentação neerlandesa para aplicação da legislação comunitária*

Foi dada execução nos Países Baixos ao citado Regulamento n.° 1078/77 do Conselho pela Portaria n.° 184 do Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (Fundo de Desenvolvimento e Saneamento Agrícola) (Stcrt 126). Esta portaria autoriza o Stichting a celebrar com os produtores de leite de vaca acordos pelos quais os produtores se comprometem perante os poderes públicos neerlandeses, mediante o pagamento de um prémio, ou a reconverter a exploração de vacas leiteiras para gado de abate, ou a não comercializar leite durante um período de cinco anos.

Por outro lado, o regime de imposição suplementar sobre o leite foi posto em execução nos Países Baixos pelo «Beschikking superheffing» (despacho relativo à imposição suplementar) do ministro da Agricultura e Pescas, de 18 de Abril de 1984 (Stcrt 76), com as alterações nele introduzidas. Este despacho opta pela fórmula A (fórmula produtor) na acepção do citado Regulamento n.° 856/84 do Conselho e fixa as quantidades de referência dos produtores com base nas entregas efectuadas em 1983, sob reserva, todavia, de poder ser tido em conta outro ano de referência em determinadas circunstâncias especiais taxativamente enumeradas. O artigo 19.° do despacho, impugnado no processo principal, está redigido da seguinte forma:

«1. Para as quantidades em relação às quais já não é reconhecido qualquer direito, o ministro pode reconhecer direitos mais especificamente determinados, podendo fazê-lo para casos diversos dos previstos no presente diploma.

2. Só pode ser reconhecido um direito nos termos do n.° 1 deste artigo mediante pedido fundamentado dirigido ao ministro.

3. Qualquer pedido nos termos do número anterior deve ser apresentado antes de 1 de Setembro de 1984, desde que as circunstâncias em que o pedido se baseia se tenham verificado antes de 1 de Abril de 1984 ou fossem já conhecidas nessa data.»

3. *O litígio no processo principal*

O recorrente no processo principal, J. Mulder, explora, como arrendatário rural, uma empresa agrícola. Até Outubro de 1979, possuiu um efectivo bovino de orientação leiteira e, nessa qualidade, entregou anualmente à central leiteira 500 000 kg de leite. Em Outubro de 1979, comprometeu-se, nos termos de um acordo celebrado com o Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, a não entregar leite nem produtos lácteos no decurso do período de 1 de Outubro de 1979 a 30 de Setembro de 1984. Em contrapartida, recebeu um prémio de não comercialização no montante total de 193 418 HFL (38 684 HFL por ano) que constituiu, durante a vigência do acordo, a parte essencial dos seus rendimentos.

Após ter efectuado, a partir do mês de Agosto de 1983, determinados investimentos com o objectivo de retomar a produção de leite no termo do acordo, apresentou, em 28 de Maio de 1984, um pedido destinado a obter a quantidade de 726 000 kg (132 vacas x 5 500 kg) de leite a entregar sem imposição suplementar. Em apoio do seu pedido, invocou o artigo 19.° do referido «Beschikking superheffing».

Tendo este pedido sido indeferido por decisão de 24 de Setembro de 1984 do ministro da Agricultura e Pescas, com fundamento em ser a disposição invocada unicamente aplicável a casos de força maior, J. Mulder interpôs recurso para o College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Por acórdão de 14 de Maio de 1986, este órgão jurisdicional suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, as questões prejudiciais seguintes:

«1) O Regulamento (CEE) n.° 857/84, completado pelo Regulamento (CEE) n.° 1371/84, e tendo em conta o seu terceiro considerando, deve ser compreendido e interpretado no sentido de que, para a fixação das quantidades de referência indicadas no artigo 2.°, não é permitido a um Estado-membro ter em conta situações não previstas nas disposições comunitárias em questão, nomeadamente a situação em que se encon-

tram os produtores que, no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, não entregaram leite no decurso de qualquer dos anos de referência, nem adoptar uma medida destinada a atribuir-lhes uma quantidade específica?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, carece o Regulamento (CEE) n.° 857/84 de validade, por incompatibilidade com o direito comunitário em vigor e em especial com:

a) o princípio da segurança jurídica,

b) o princípio da proporcionalidade,

c) o direito ao respeito pela propriedade,

d) a proibição de discriminação constante do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado CEE,

e) a proibição de desvio de poder,

uma vez que o referido regulamento não tem em conta os produtores que, no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, não entregaram leite no decurso de qualquer dos anos de referência?

3) Em caso de resposta negativa à primeira questão, um Estado-membro actua em contradição com o direito comunitário existente ao não adoptar uma medida, como a referida na primeira questão, a favor dos produtores que, no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1078/77, não entregaram leite no decurso de qualquer dos anos de referência?»

4. *Processo no Tribunal*

O acórdão de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal em 23 de Maio de 1986.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, foram apresentadas observações escritas por J. Mulder, patrocinado por H. J. Bronkhorst, advogado em Haia, pelo Governo neerlandês, representado por I. Verkade, secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelo Conselho das Comunidades Europeias, representado por A. Brautigam, administrador principal no Serviço Jurídico do Conselho, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico R. C. Fisher, na qualidade de agente.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

II — Observações escritas

1. *Quanto à primeira questão*

Todas as partes no processo concordam com uma resposta afirmativa à primeira questão, no sentido de que os citados regulamentos n.os 857/84 e 1371/84 não permitem ter em consideração, aquando da fixação das quantidades de referência, situações diversas das neles previstas. Todavia, o Conselho e a Comissão esclarecem que certas

disposições da regulamentação em causa, se bem que não se refiram expressamente à hipótese posta pelo órgão jurisdicional nacional, podem, ainda assim, aplicar-se a essa situação.

a) *J. Mulder* alega que o artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84 contém uma enumeração taxativa das situações especiais que devem ser tidas em consideração na fixação das quantidades de referência específicas; essas situações incluem, nomeadamente, um certo número de casos de força maior. Por outro lado, o artigo 4.° do mesmo regulamento faz uma enumeração taxativa das situações que podem ser consideradas na determinação duma quantidade de referência suplementar.

J. Mulder sugere, por conseguinte, a seguinte resposta à primeira questão:

«O Regulamento n.° 857/84 deve ser interpretado no sentido de que não confere aos Estados-membros o poder de terem em conta, na fixação das quantidades de referência indicadas pelo mesmo regulamento, situações diversas das nele previstas».

b) O *Governo neerlandês* considera, tal como J. Mulder, conter a regulamentação em causa uma enumeração taxativa dos casos em que os Estados-membros podem conceder uma quantidade de referência específica ou suplementar ou basear-se noutro ano de referência.

Com efeito, o artigo 3.°, alínea 3, do Regulamento n.° 857/84 refere-se a acontecimentos excepcionais ocorridos antes ou no decurso do ano de referência considerado. Não seria esse o caso de um produtor que tivesse livremente aproveitado o regime do Regulamento n.° 1078/77 e recebido um prémio em contrapartida. Além disso, o regime instituído pelo Regulamento n.° 1078/77 coloca-se na perspectiva duma cessação definitiva da produção de leite.

Por outro lado, a anterior produção de leite, feita pelos produtores que aproveitaram o regime de prémios, não foi incluída na quantidade global garantida para os Países Baixos. Por consequência, quando esses produtores querem retomar a produção de leite após uma suspensão de cinco anos, candidatam-se a uma parte da quantidade garantida a nível nacional, para a qual não contribuíram.

Considerações análogas aplicam-se ao artigo 4.° do Regulamento n.° 857/84. Esta disposição insere-se no âmbito da reestruturação da produção de leite (por exemplo, em caso de emparcelamento ou de transferência de explorações). Além disso, a própria noção de quantidade suplementar pressupõe a existência de uma quantidade inicial sem imposição suplementar, o que não sucede com os produtores a quem foi aplicado o Regulamento n.° 1078/77, uma vez que os seus compromisssos nos termos deste regulamento só terminaram após o ano de referência.

O artigo 4.°-A do Regulamento n.° 857/84 (reatribuição das quantidades de referência não utilizadas) também remete apenas para os produtores ou compradores que já dispõem de uma quantidade de referência de base. Esta disposição deve, portanto, ser considerada não como uma extensão qualitativa dos artigos 3.° e 4.°, e sim como uma possibilidade temporária de rectificação que deve, se for caso disso, ser aplicada no fim de um ano de produção.

c) O *Conselho* considera que o artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84 apenas permite ajustar as quotas dos produtores que entregavam leite quando a imposição suplemen-

tar foi instituída, mas não possibilita, em princípio, a concessão de quantidades de referência específicas a novos produtores que iniciem a produção de leite. Isto resulta da descrição das situações particulares dos produtores constante do referido artigo.

É certo que o artigo 4.° do Regulamento n.° 857/84 não remete para uma produção efectiva no ano de referência e poderia, portanto, ser também aplicável aos produtores que iniciaram a produção de leite depois desse ano. Todavia, e porque se trata da atribuição de quantidades suplementares, esta disposição tem apenas em vista, por definição, os produtores que já dispõem de uma quantidade de referência.

Finalmente, o artigo 4.°-A do Regulamento n.° 857/84 pode também ser aplicado aos novos produtores que iniciam a produção de leite. Isto resulta tanto da letra desta disposição como da definição de produtor de leite, constante do artigo 12.° do mesmo regulamento, que não exige uma produção efectiva no ano de referência. Aliás, essa ampla faculdade foi criada exactamente para atenuar o rigor dos mecanismos comunitários em causa.

O Conselho precisa a este respeito que a regulamentação comunitária deixa aos Estados-membros uma margem de discricionariedade. Todavia, ao usar das faculdades oferecidas, os Estados-membros devem respeitar tanto os limites que resultam da finalidade pretendida pela regulamentação comunitária como os princípios gerais do direito comunitário.

Em conclusão, o Conselho sugere que a primeira questão seja respondida da seguinte forma:

«O Regulamento n.° 857/84, com as alterações nele introduzidas, prevê diversas possibilidades de os Estados-membros também concederem quantidades de referência não sujeitas à imposição suplementar aos produtores que, durante o ano de referência considerado para aplicação da imposição suplementar, não entregaram leite nos termos do Regulamento n.° 1078/77.

Com efeito, o artigo 3.°, n.° 1, segundo parágrafo, permite conceder a esses produtores uma quantidade de referência específica, se puderem provar terem investido, antes de 1 de Março de 1984, numa exploração leiteira.

Além disso, o artigo 4.°-A do mesmo regulamento permite conceder a esses produtores quantidades de referência não utilizadas por outros produtores, no período que decorre de 1 de Abril de 1984 a 1 de Abril de 1987.

O artigo 4.°, n.° 1, alíneas b) e c), permite ainda conceder-lhes uma quantidade de referência suplementar, se dispuserem já de uma certa quantidade de referência, por exemplo por arrendamento ou compra de uma exploração leiteira.

Finalmente, o artigo 4.°, n.° 1, alínea a), não se opõe a que os Estados-membros redistribuam a esses produtores quantidades de referência não utilizadas no âmbito desse processo, que permaneçam disponíveis.»

d) A *Comissão* observa que, ao fixar as quantidades de referência, os Estados-membros só se podem afastar do disposto no artigo 2.° do Regulamento n.° 857/84 nos casos previstos nele e no Regulamento n.° 1371/84. Não estando especificamente previsto nestes regulamentos o caso de um produtor que se comprometeu, no âmbito do Regulamento n.° 1078/77, a não fornecer leite e produtos lácteos durante um período de cinco anos e que, por esse facto, não entregou leite durante o ano de referên-

cia considerado, só pode ser atribuída a esse produtor uma quantidade de referência se se enquadrar num ou em vários dos casos previstos pela legislação comunitária.

O recomeço das entregas de leite por um produtor nessas condições exige normalmente investimentos prévios em relação aos quais os Estados-membros podem atribuir, em certas condições, quantidades de referência específicas ou suplementares [artigo 3.°, alínea 1, e, eventualmente, artigo 4.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 857/84]. Têm, por conseguinte, o poder de atribuir a este título uma quantidade de referência específica ou suplementar, pelo menos à maior parte dos produtores abrangidos que pretendam recomeçar as suas entregas de leite após o termo do período quinquenal.

Por conseguinte, a Comissão propõe que o Tribunal responda à primeira questão prejudicial da seguinte forma:

«Os Estados-membros têm o poder de atribuir uma quantidade de referência específica ou suplementar aos produtores que não entregaram leite durante o período de referência devido a uma obrigação contraída no âmbito do Regulamento n.° 1078/77, desde que preencham as condições para a atribuição dessas quantidades de referência, estipuladas pelos regulamentos n.os 857/84 e 1371/84, nomeadamente as constantes dos artigos 3.°, alíneas 1 e 2, e 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 857/84.»

2. *Quanto à segunda questão*

J. Mulder alega ser inválido o Regulamento n.° 857/84, por incompatibilidade com os princípios gerais do direito comunitário. Pelo contrário, o Governo neerlandês, o Conselho e a Comissão consideram válido este regulamento.

a) *J. Mulder* alega ter o Regulamento n.° 857/84 sido aprovado com desrespeito pelos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, do direito de propriedade, do princípio da não discriminação e da proibição de desvio de poder.

Quanto ao princípio da segurança jurídica, alega que o Regulamento n.° 1078/77 prossegue simultaneamente um objectivo de política de mercado, no que respeita ao prémio de não comercialização (temporária) do leite, e um objectivo de política estrutural, no que concerne ao prémio de reconversão (definitiva) dos efectivos bovinos de orientação leiteira. O sistema de prémios de não comercialização constitui, portanto, uma medida de política de mercado que tem por objectivo atingir um nível de preços que tenha em conta tanto os interesses de todos os produtores comunitários deste sector como os dos consumidores e que, ao mesmo tempo, assegure o abastecimento sem encorajar uma produção excedentária.

No momento da adopção do Regulamento n.° 857/84, o Conselho ignorou o carácter de política de mercado desse regulamento. Em 1984, os proprietários de efectivos bovinos de orientação leiteira foram confrontados com um regime comunitário que, de facto, os afasta definitivamente da sua actividade profissional, dado não poderem produzir durante um período suplementar de, pelo menos, cinco anos, sem, no entanto, terem direito a uma indemnização como antes de 1984. Ao proceder assim, o Conselho atentou contra a confiança legítima dos operadores que, em 1979, decidiram fazer uso do Regulamento n.° 1078/77 e que esperavam, no termo do contrato, poder, se o desejassem, retomar a produção.

O Regulamento n.° 857/84 infringe igualmente o princípio da proporcionalidade, pois a limitação da produção leiteira, objectivo pretendido pelo regime de imposição suplementar, transformou-se, de facto, para os empresários envolvidos, num impedimento permanente de produzir leite.

Quanto à alegada violação do direito de propriedade, J. Mulder remete para o acórdão de 13 de Dezembro de 1979 do Tribunal (Hauer, 44/79, Recueil, p. 3727), segundo o qual o direito de propriedade é garantido na ordem jurídica comunitária. O Regulamento n.° 857/84 implica uma expropriação de facto, dado o direito de propriedade ficar sujeito a restrições tais que o próprio direito desaparece. O regime instituído tem como efeito deixar o interessado de estar em condições de explorar o seu efectivo de orientação leiteira e de o ceder em condições rentáveis. Uma restrição como esta ao uso da propriedade excede o necessário para atingir a finalidade da regulamentação, ou seja, a restrição da produção de leite.

No que respeita ao princípio da não discriminação, J. Mulder alega que a regulamentação em causa trata do mesmo modo situações diferentes e de modos diferentes situações idênticas ou, no mínimo, comparáveis, em contradição com o artigo 40.°, n.° 3, do Tratado.

Com efeito, os produtores de leite que não entregaram leite durante o ano de referência, devido aos compromissos assumidos nos termos do Regulamento n.° 1078/77, são discriminados tanto em relação aos produtores que não participaram nesses programas como aos que neles participaram mas cujo contrato terminou no decurso do ano de referência e que, por esse facto, retomaram a produção. Por outro lado, há discriminação relativamente aos produtores que, devido a acontecimentos excepcionais, não tiveram produção representativa durante o ano de referência, aos quais pode ser atribuída uma quantidade de referência especial ou suplementar, nos termos do artigo 3.°, alínea 3, do Regulamento n.° 857/84.

Finalmente, J. Mulder alega desvio de poder por o Regulamento n.° 1078/77 se destinar a constituir uma medida de política de mercado e se ter tornado, essencialmente e devido à imposição suplementar, numa medida estrutural.

Em conclusão, J. Mulder sugere a seguinte resposta à segunda questão:

«O Regulamento n.° 857/84 carece de validade por incompatibilidade com princípios gerais do direito comunitário, dado não prever a atribuição de uma quantidade de referência aos proprietários de efectivos de orientação leiteira que, com base no Regulamento n.° 1078/77, utilizaram o sistema de prémios de não comercialização de leite.»

b) O *Governo neerlandês* contesta a existência de violação de princípios gerais de direito.

O princípio da segurança jurídica não foi violado, porque o Regulamento n.° 1078/77 não criou naqueles que o utilizaram expectativas susceptíveis de beneficiar de protecção jurídica. Este diploma, que tem como objectivo favorecer a cessação da produção de leite em certas explorações, não sugere que os produtores que não entregaram leite durante um período de cinco anos podem recomeçar sem mais a produção.

Também não se pode admitir haver violação do princípio da proporcionalidade, porque os produtores que utilizaram o Regulamento n.° 1078/77 não são afectados de modo excessivo em relação a outros produtores potenciais que também não dispunham de uma quantidade de referência. O princípio que está na base da imposição suplementar, ou seja, o de que quem produziu uma certa quantidade de leite durante o ano de referência não paga imposição suplementar relativamente a essa quantidade, é aplicado de modo igual a todos os interessados. De resto, o artigo 3.° do Regulamento n.° 857/84, relativo à obtenção de uma quantidade de referência específica, aplica-se aos produtores que fizeram uso do Regulamento n.° 1078/77 do mesmo modo que a todos os outros. Na prática, tomou-se em consideração um certo número de casos para uma atribuição a esse título.

O argumento baseado em discriminação também não pode ser acolhido, dado os produtores que fizeram uso do Regulamento n.° 1078/77 não se encontrarem numa situação fundamentalmente diferente da dos que não entregaram leite, por outras razões, durante o ano de referência; a instituição da imposição suplementar representou um risco económico para todos os produtores que quiseram começar ou aumentar a sua produção. A mesma consideração vale para a comparação entre os produtores que fizeram uso do Regulamento n.° 1078/77 e já tinham terminado o seu período de cinco anos sem produção durante o ano de referência e tinham retomado essa produção e os que se encontravam ainda no período de não produção de cinco anos e não podiam, portanto, efectuar entregas. A este respeito, o Regulamento n.° 857/84 traçou uma fronteira indistintamente aplicável a todo e qualquer produtor.

O Governo neerlandês considera ainda não constituir a regulamentação impugnada uma violação inadmissível do direito de propriedade, por o uso deste direito estar subordinado a certas condições, por razões de interesse geral comunitário. No caso em apreço, as restrições ao exercício do direito de propriedade são impostas a todos os produtores; justificam-se por razões imperiosas de interesse geral, ou seja, o objectivo de controlar os excedentes no sector do leite e dos produtos lácteos; além disso, a medida impugnada tem uma duração limitada de cinco anos. Ressalvadas as excepções, estas restrições são indistintamente aplicáveis e também não podem ser consideradas uma desvatagem excessiva para certas categorias de produtores ou potenciais produtores.

Quanto à questão do desvio de poder, o Governo neerlandês considera nada indicar que, no caso em apreço, o legislador comunitário tenha exercido os seus poderes com uma finalidade diferente daquela para que lhe foram conferidos. Não se pode, nomeadamente, defender que, através de uma medida que completa a organização de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, se tenha, de facto, prosseguido um objectivo de política estrutural. O regime da imposição suplementar visa exclusivamente travar os excedentes através de um sistema de quotas individuais de produção. Embora este regime possa efectivamente ter temporariamente um efeito de congelamento estrutural, a ocorrência desse possível efeito secundário não pode ser confundida com o objectivo principal da imposição suplementar, ou seja, a redução de excedentes caros e politicamente indesejáveis.

c) O *Conselho* considera que resulta das observações apresentadas quanto à primeira questão não poder o Regulamento

n.° 857/84 ser declarado inválido pelos motivos invocados no acórdão de reenvio.

d) A *Comissão* observa que a atribuição de quantidades de referência aos produtores que não entregaram leite ou apenas entregaram quantidades relativamente reduzidas deste produto durante o ano de referência está sujeita a determinadas condições pertencentes sobretudo ao domínio da política estrutural. Estas condições devem, por conseguinte, também ser tidas em consideração no momento da atribuição de quantidades de referência aos produtores que assumiram o compromisso previsto no âmbito do regime de prémios do Regulamento n.° 1078/77. Daqui não resulta, no entanto, não poderem os Estados-membros tomar disposições para atribuir uma quantidade de referência específica a esses produtores, tendo em conta essas condições de política estrutural. Por este facto, a Comissão considera ser desnecessário responder à segunda questão.

Expõe seguidamente, a título subsidiário, as razões que levaram o legislador comunitário a não autorizar formalmente os Estados-membros a atribuir pura e simplesmente uma quantidade de referência à categoria de produtores considerada, sem condições suplementares. Embora o Regulamento n.° 857/84 preveja esse regime formal para os produtores que tenham subscrito antes de 1 de Março de 1984 um plano de desenvolvimento da produção leiteira, a justificação para isso é a de os planos de desenvolvimento em causa se basearem em critérios comunitários e poderem ser subvencionados por ajudas comunitárias. O seu objectivo seria posto em causa se as explorações afectadas não pudessem obter quantidades de referência correspondentes ao volume de produção definido no plano subscrito. Pelo contrário, o regime de prémios instituído pelo Regulamento n.° 1078/77 visa incitar as referidas explorações a renunciar definitivamente à produção leiteira. É esse o caso não só do prémio de reconversão, mas também do prémio de não comercialização durante um período de cinco anos.

No que respeita às acusações formuladas pelo recorrente no processo principal, a Comissão contesta que tenha havido violação do princípio da segurança jurídica, uma vez que os produtores em causa não podiam legitimamente esperar dispor, no termo da sua obrigação, do direito ilimitado de retomar pura e simplesmente a produção e entrega de leite na base anterior, sem estarem sujeitos a restrições no âmbito da política de mercado ou da política de estruturas que a Comunidade tivesse eventualmente adoptado nesse interregno.

Também não se pode dizer que haja violação do princípio da proporcionalidade por o Regulamento n.° 857/84 excluir, de facto, a possibilidade de produzir leite, não durante um período de cinco anos, mas durante um período de dez anos. À parte o facto de a exclusão durante os cinco primeiros anos ter sido voluntariamente aceite pelo interessado no âmbito do Regulamento n.° 1078/77, deve salientar-se que, no segundo quinquénio (que pode, aliás, ser parcialmente coincidente com o primeiro), os Estados-membros podem atribuir uma quantidade de referência específica aos produtores que não tenham entregue leite durante o ano de referência considerado, se estes preencherem determinadas condições de política estrutural.

Quanto à alegada violação do direito de propriedade, a Comissão afirma que nada permite concluir não poder o recorrente no processo principal exercer na sua exploração

outras actividades economicamente rentáveis, como, por exemplo, a criação de animais para produção de carne ou cultivo de forragens.

Os regulamentos comunitários em causa também não fazem qualquer discriminação, na acepção do artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, em detrimento dos produtores que não entregaram leite durante um período de cinco anos, no âmbito do Regulamento n.° 1078/77. Com efeito, se tivesse sido dado a estes produtores um tratamento mais favorável que a outros produtores que não entregaram leite no decurso do ano de referência considerado, poder-se-ia pôr a questão de saber se estes últimos produtores não seriam objecto de discriminação. Por outro lado, o facto de os produtores já livres em 1983 da sua obrigação quinquenal se encontrarem numa situação mais favorável do que os que nessa altura ainda estavam vinculados à sua obrigação é consequência inevitável da circunstância de a instituição da imposição suplementar ter modificado a situação anterior.

Finalmente, a acusação de desvio de poder assenta na hipótese incorrecta de o Regulamento n.° 1078/77, bem como os regulamentos relativos à imposição suplementar, constituírem, cada um por si, simples medidas de regulação do mercado que, em conjunto, provocam o efeito de uma medida estrutural. As duas categorias de medidas têm, contudo, uma função tanto de regulação do mercado e da produção como de melhoria das estruturas.

A Comissão conclui, por consequência, não resultarem do exame da segunda questão factos ou circunstâncias susceptíveis de afectar a validade do Regulamento n.° 857/84.

3. *Quanto à terceira questão*

J. Mulder sugere uma resposta afirmativa à terceira questão, enquanto o Governo neerlandês propõe uma resposta negativa. O Conselho e a Comissão consideram exigir esta questão uma resposta matizada no sentido de que, no exercício do seu poder de apreciação, os Estados-membros devem respeitar os objectivos da regulamentação em causa e os princípios gerais do direito comunitário.

a) Segundo *J. Mulder*, os princípios gerais do direito comunitário exigem, por intermédio do artigo 5.° do Tratado, que os Estados-membros tenham em consideração uma situação como a referida pelo órgão jurisdicional nacional. Devem, pois, ou adoptar uma regulamentação específica para os produtores que aproveitaram o regime de não comercialização previsto pelo Regulamento n.° 1078/77, ou aplicar, na medida do máximo possível nestes casos, as disposições comunitárias em vigor, que prevêem a atribuição de quantidades de referência específicas ou suplementares em situações especiais [nomeadamente os artigos 3.° e 4.°, n.° 1, alíneas b) e c), do Regulamento n.° 857/84]. Este ponto de vista foi, de resto, expresso numa resolução de 11 de Outubro de 1985 do Parlamento Europeu, relativa à aplicação do regime de quotas de leite (JO C 288, p. 148).

Em conclusão, J. Mulder sugere a seguinte resposta à terceira questão:

«Um Estado-membro actua em contradição com os princípios gerais do direito comunitário ao não adoptar medidas específicas a favor dos produtores que, no âmbito do Regulamento n.° 1078/77, não tenham entregue leite em nenhum dos anos de referência

e ao não ter em conta, para atribuição de uma quota individual, os interesses desta categoria de agricultores, não utilizando todas as possibilidades oferecidas para esse efeito pelos regulamentos comunitários.»

b) O *Governo neerlandês* refere que, mesmo supondo que a regulamentação comunitária permita aos Estados conceder quantidades de referência específicas aos produtores que utilizaram o Regulamento n.° 1078/77 — o que o Governo neerlandês contesta —, isso não significa terem os Estados-membros qualquer obrigação de agir dessa maneira.

c) O *Conselho* recorda que o Regulamento n.° 857/84 deixa aos Estados-membros diversas possibilidades de conceder quotas não sujeitas à imposição suplementar aos produtores que, durante o ano de referência, beneficiaram do prémio de não comercialização ao abrigo do Regulamento n.° 1078/77. A regulamentação em questão não lhes impõe, no entanto, qualquer obrigação precisa nesta matéria.

O Conselho admite, todavia, poder eventualmente resultar dos princípios gerais de direito comunitário e, nomeadamente, dos princípios da não discriminação e da proporcionalidade uma certa obrigação. O objectivo prosseguido de estabilização do mercado do leite não exige, com efeito, a recusa sistemática de qualquer pedido do tipo em questão, nem a atribuição, em situações como a do caso em apreço, de quotas de produção em função das quantidades pedidas.

Consequentemente, o Conselho sugere a seguinte resposta à terceira questão:

«O Regulamento n.° 857/84 não impõe aos Estados-membros uma obrigação concreta nesta matéria; pelo contrário, deixa-lhes uma certa margem de discricionariedade no uso das faculdades previstas nos artigos 3.°, 4.° e 4.°-A. Compete ao Tribunal apreciar em que medida devem os Estados-membros respeitar, no exercício desse poder discricionário, os princípios gerais do direito comunitário, nomeadamente os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, agindo sempre em conformidade com os objectivos da regulamentação comunitária em matéria de estabilização e reestruturação da produção leiteira.»

d) A *Comissão* alega que as possibilidades de atribuir quantidades de referência aos produtores que não entregaram leite durante o ano de referência considerado são definidas pelo Regulamento n.° 857/84 como atribuições dos Estados-membros e não como obrigações.

Todavia, enquanto medida de política agrícola comum, a imposição suplementar deve respeitar os objectivos definidos nos artigos 39.° e 40.° do Tratado. Por consequência, quando a Comunidade transfere, aquando da aplicação dessa imposição, certas tarefas para os Estados-membros, estes devem, ao desempenhá-las, respeitar não só a definição específica das competências, mas também o objectivo visado com a instituição da imposição suplementar, ou seja, controlar o crescimento da produção leiteira, permitindo ao mesmo tempo a evolução e a adaptação necessárias no domínio das estruturas, e ainda os objectivos e princípios da política agrícola comum e os princípios gerais do direito comunitário.

Nesta perspectiva, a Comissão esclarece que a competência para conceder quantidades de referência específicas aos produtores que apresentaram antes de 1 de Março de 1984

um plano de desenvolvimento da produção leiteira (artigo 3.°, alínea 1, primeiro parágrafo) foi atribuída com a finalidade de promover o desenvolvimento das explorações agrícolas. Deve, portanto, aceitar-se que os Estados-membros não têm a faculdade de não exercer esta competência: o seu poder de apreciação incide sobretudo no volume da quantidade de referência específica a atribuir. Considerações análogas são válidas para os investimentos efectuados sem plano de desenvolvimento (artigo 3.°, alínea 1, segundo parágrafo), tendo em atenção, porém, que, a este respeito, os Estados-membros têm um poder de apreciação mais amplo.

De igual modo, as competências conferidas pelo artigo 4.°, n.° 1, alíneas b) e c), que se inscrevem no quadro de medidas de reestruturação do sector agrícola adoptadas pelo próprio Estado, devem ser exercidas tendo em conta o objectivo da imposição suplementar e as finalidades e princípios gerais da política agrícola comum, bem como os princípios gerais do direito comunitário.

Em conclusão, a Comissão sugere a seguinte resposta à terceira questão:

«Ao decidir eventualmente atribuir uma quantidade de referência especial aos produtores que não tenham entregado leite durante o ano de referência devido a uma obrigação contraída no âmbito do Regulamento n.° 1078/77, os Estados-membros devem ter em consideração a finalidade das competências previstas pelo Regulamento n.° 857/84 referidas na resposta à primeira questão, o objectivo da imposição suplementar, que é o de controlar o crescimento da produção leiteira permitindo igualmente a evolução e a adaptação necessárias no domínio das estruturas e ainda os objectivos gerais e princípios da política agrícola comum, bem como os princípios gerais do direito comunitário, nomeadamente o princípio da não discriminação e o da proporcionalidade.»

U. Everling
Juiz relator